



Munich Personal RePEc Archive

The European Administrative Space in the context of europeanization

Ana Ionela Cristea

30. May 2014

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/56309/>

MPRA Paper No. 56309, posted 2. June 2014 10:07 UTC

El Espacio Administrativo Europeo en el contexto de la europeización

Ana Ionela Cristea¹

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar el Espacio Administrativo Europeo, siendo este definido como un concepto multidimensional, vinculado con la ampliación de la Unión Europea e implícitamente con la capacidad administrativa.

Palabras claves: Unión Europea, Espacio Administrativo Europeo, SIGMA

El concepto de Espacio Administrativo Europeo fue desarrollado por SIGMA², con el apoyo de los proyectos PHARE, en respuesta a las peticiones del Consejo Europeo sobre el proceso de adhesión a la UE, formulada en Copenhague, Madrid y Luxemburgo³.

El programa SIGMA fue creado en 1992, por iniciativa conjunta de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y de la Unión Europea, para apoyar inicialmente a seis países de Europa Central y Oriental en sus reformas de la administración pública. En paralelo con la expansión del Proceso de Estabilización y Asociación, el programa SIGMA ha sido posteriormente extendido a otros países, incluidos los diez países que ingresaron en 2004 y los dos países que se adhirieron en 2007. Su principal tarea era ayudar a los países a desarrollar la capacidad administrativa y fortalecer las instituciones públicas con objeto de reducir los incentivos a la corrupción y a la conducta no ética.

¹ Doctora en Relaciones Internacionales e Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona. E-mail: ana_ionela_cristea@yahoo.com

² Las siglas SIGMA corresponden a la denominación inglesa del Programa de Apoyo para la Mejora de la Gobernabilidad y la Gestión (Support for Improvement in Governance and Management).

³ Matei, A., Matei, L. and Iancu, D. C. (2011), "Socio-Statistical Research on the Internalization of European Administrative Space Principles in the Romanian Public Administration," *Administrative Sciences*, 1, pp: 45-55, www.mdpi.com/journal/admsci, consultada el 2 de octubre de 2012.

El programa SIGMA proporciona apoyo a los países participantes en sus esfuerzos para crear y modernizar sus sistemas de gobierno público democrático. Los ámbitos de trabajo son los siguientes: diseño e implementación de programas de reformas; control financiero y auditoría externa; marco jurídico, funcionariado y justicia; gestión del gasto público; coordinación de políticas en el centro del gobierno y contratación pública. La ayuda proporcionada por SIGMA incluye: evaluación del progreso de la reforma e identificación de prioridades; asistencia en el proceso de construcción institucional y establecimiento de marcos legales, y asistencia de la UE y otras partes en el diseño de proyectos y la implementación de los planes de acción.⁴ SIGMA trabaja con los organismos de las administraciones nacionales, ofreciendo sus conocimientos y su revisión crítica para reforzar los esfuerzos de modernización de la Administración pública que están realizando los Gobiernos.⁵

Desde 1995 hasta finales de 2012, han sido publicados 49 trabajos, en diversos temas, como la reforma de las instituciones públicas, la formulación de políticas, la gestión de los recursos financieros, el control administrativo y el suministro de información. Basado en el análisis del contenido de estas publicaciones, los documentos SIGMA se pueden agrupar en ocho áreas temáticas⁶:

- a) el servicio público, los funcionarios públicos, la integridad y el profesionalismo (9 trabajos);
- b) la creación de instituciones y las reformas institucionales de la administración pública, así como su adaptación a las normas europeas, especialmente dentro de la idea del Espacio Administrativo Europeo (8 trabajos);
- c) el control financiero y la auditoría (8 trabajos);
- d) los diferentes aspectos de la contratación pública (7 trabajos);
- e) la formulación de políticas y la coordinación de las políticas públicas (6 trabajos);
- f) la redacción de leyes, la gestión normativa y evaluar el impacto de la propuesta regulaciones (5 trabajos);

⁴ Cardona, F. y Bonwitt, B. (2004), “Reformas administrativas en la Europa Central y en la Europa del Este: el Programa SIGMA”, *Working Paper OCDE*.

⁵ Idem.

⁶ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581, consultada el 15 de febrero de 2013.

- g) el desarrollo del marco jurídico de la administración pública y el contenido de las regulaciones (4 trabajos);
- h) los problemas específicos de los países en transición (2 trabajos).

La mayoría de los documentos SIGMA fueron publicados en el período 1995 - 2004, con un total de 36. Esto puede explicarse por la necesidad de preparación para la ampliación de 2004. Después de la ampliación hacia el Este, en el período 2005 - 2012, un total de 13 documentos fueron publicados y sus temas se trasladaron en los campos de la profesionalidad de la función pública, la gestión financiera, la formulación de políticas, la contratación pública y la transparencia.

En el año 1998, en un documento SIGMA, se declaró:

*“It is clear that a European Administrative Space is now beginning to emerge. The gradual emergence of this “space”, which does not impose standards, is a logical step forward in the construction of the European Union. National governments meet, compare notes and join forces to draw up and enforce EU standards. It is quite natural that they should increasingly influence each other.”*⁷

Después de 15 años, nos interesa saber el desarrollo del Espacio Administrativo Europeo. Hasta hace poco tiempo, el espacio administrativo estaba limitado por las fronteras nacionales de los Estados soberanos y era el producto de las legislaciones nacionales, pero su evolución marcada por la creación y la ampliación de la Unión Europea, llevó a la disolución de los límites tradicionales de la soberanía⁸. Como tal, el Espacio Administrativo Europeo es una metáfora con implicaciones prácticas para los Estados miembros y los Estados candidatos a la adhesión que incorpora, entre otras cosas, los principios del derecho administrativo⁹ como criterios de adhesión¹⁰.

⁷ OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *Sigma Papers*, No. 23, OECD Publishing, pág: 15.

⁸ Matei, A. and Matei, L. (2010), “European administration. Normative fundamentals and systemic models”, <http://ssrn.com/abstract=1651782>, consultada el 20 de octubre de 2012.

⁹ European Principles for Public Administration. SIGMA-OECD: Paris, France, 1999; No. 27.

Olsen define el Espacio Administrativo Europeo como “convergence on a common European model can be seen as a normative program, an accomplished fact, or a hypothesis”¹¹, mientras que Goetz hace referencia a los efectos de la integración europea: “...caution in treating European integration as a major independent source of executive change. This is not to suggest that European integration does not matter; but it might matter in a rather less straightforward manner than the Europeanisation literature tends to assume”.¹²

El análisis realizado por Goetz apunta hacia las dimensiones territoriales y funcionales del Espacio Administrativo Europeo:

“...the territorial dimension has been addressed, in particular, with reference to, first, degrees of spatial cross-country variation in administrative arrangements. Topics discussed in this connection include, e.g., commonalities and differences in national and regional administration and state traditions; convergence and divergence across space or discussions of centre-periphery [...]. A second major concern has been administrative co-operation across space”.¹³

En 2003, Carlo D'Orta intentó dar una definición del Espacio Administrativo Europeo, inspirado en la resolución general aprobada por los Ministros de la Función Pública de los países de la UE con motivo de su octava reunión, el 7 de noviembre de 2000, en Estrasburgo. Según D'Orta, el Espacio Administrativo Europeo puede ser entendido como el “Environment – produced European policies and rules that imply an active role of the national administrations – in which the national administrations are

¹⁰ Matei, A., Matei, L. and Iancu, D.C., *Op. cit.*, pág: 46.

¹¹ Olsen, J. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, 10: 4, 506-531.

¹² Goetz, K. H. (2001), “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?” in: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, London, 211-231.

¹³ Goetz, K. H. (2006), “Temporality and the European Administrative Space”, CONNEX Thematic Conference „Towards a European Administrative Space”, London, <http://www.mzes.uni-mannheim.de>, pág: 2-3, consultada el 25 de octubre de 2012.

called upon, in the name of uniformity of the rights of citizenship and enterprise within the European Union, to assure tendentially homogenous levels of service efficiency and quality”.¹⁴

Por otro lado, Hofmann Herwig trató de dar una definición más multidimensional del Espacio Administrativo Europeo, describiéndolo como “[...] the area in which increasingly integrated administrations jointly exercise powers delegated to the EU in a system of shared sovereignty. Its development has been evolutionary and fluid. Its structures have been established on a case-by-case basis in different policy areas. Despite this differentiation, the phenomenon of administrative cooperation has led to an ‘integrated administration’ in the form of an intensive and often seamless cooperation between national and supranational administrative actors and activities.”¹⁵

Según Hofmann, el término "Espacio Europeo Administrativo" se ha utilizado para describir una mayor convergencia de las administraciones y las prácticas administrativas en el ámbito de la UE y las administraciones de diferentes Estados miembros hacia un "modelo común europeo"¹⁶ y la europeización de las estructuras administrativas de los estados miembros.¹⁷

De acuerdo con Nizzo, el desarrollo del Espacio Administrativo Europeo puede estar en contraste con los sistemas administrativos nacionales, donde la estructura de la administración pública refleja la identidad, la historia y los estados específicos de las sociedades.¹⁸ Pollack y Rieckmann subrayan la necesidad y la inminencia de un espacio administrativo unificado y consideran que en la Unión Europea se ha creado un

¹⁴ D’Orta, C. (2003), “What future for the European Administrative Space?”, *EIPA Working Paper*, No. 2003/W/5, pág:10.

¹⁵ Hofmann, H. (2008), “Mapping the European administrative space”, *West European Politics*, 31: 4, pág: 662.

¹⁶ Olsen, J. (2003), *Op. cit.*, pág: 506.

¹⁷ Page, E. and Wouters, L. (1995), “The Europeanization of the National Bureaucracies?”, in Jon, Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Elgar Publishing, pp. 185-204.

¹⁸ Nizzo, C. (2001), “National public administration and European integration”, *Sigma Paper*, OECD.

complejo espacio administrativo caracterizado por la centralización y la fragmentación simultánea.¹⁹

El Espacio Administrativo Europeo podría ser descrito como “constant contact amongst public servants of member states and the Commission, the requirement to develop and implement the *acquis communautaire* at equivalent standards of reliability across the Union, the emergence of a Europe-wide system of administrative justice, and shared basic public administration values and principles”²⁰. El mismo concepto de Espacio Administrativo Europeo está directamente vinculado con la ampliación de la Unión Europea e implícitamente con la capacidad administrativa. Amiq Emurli ha resumido esta idea de la siguiente manera:

“Since 1998 onwards the thinking about the European administrative space appeared to be very directly linked to the preparation of the European Union’s enlargement, which raised the question of the candidate countries’ *administrative capacity* for the first time. This is the specific context in which the Commission started demanding detailed public administration reforms in the accession States, reforms from which the administrative organization, personnel structure and legal foundations of the civil service could not be exempted”²¹.

De acuerdo con Fournier, el Espacio Administrativo Europeo

“...is gradually taking shape. In order to implement Community decisions, the public servants of Member States meet frequently. They get to know each other and trade views and experiences. Patterns of communication develop which have an impact on decision-making, so that common solutions

¹⁹ Pollak, J., Riekmann, S.P. and Puntsher, S. (2008), “European administration: Centralisation and fragmentation as means of polity-building?”, *West European Politics*, 1743-9655, Vol. 31, Issue 4, pp: 771 – 788.

²⁰ SIGMA Papers, No. 23 (1999), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, OECD, Paris.

²¹ Emurli, A. (2010), “What does it mean public administration reforms for the EU integration”, *Analytical Journal*, Vol.3, Issue 1, pág: 9.

are often found. Officials and experts from European States are becoming used to examining issues jointly, including those having to do with public administration. A European administrative space is emerging with its own traditions which build on but surpass the distinctive administrative traditions of the Union. Administrative reliability, which is necessary for the rule of law, effective implementation of policy and economic development, is one of the key characteristics of this space”.²²

En otra formulación, el Espacio Administrativo Europeo es el conjunto de las administraciones cada vez más integradas que” ejercen conjuntamente las competencias delegadas a la UE en un sistema de soberanía compartida. ”²³ El sistema de administración integrada de la Unión Europea es visto por Hofmann y Türk como: ‘the story of the development of a system of decentralized yet cooperative administrative structures’.²⁴ Sin embargo, los autores llaman la atención sobre el hecho de que, a pesar de este sistema integrado de gestión es un sistema multinivel²⁵ , no debe ser entendida como una "jerarquía superpuesta a las administraciones de los Estados miembros. “²⁶

Matei y Matei concluyen en su reciente evaluación que el Espacio: “*Appears as the closure for a large process that implies convergence, Europeanization and administrative dynamics*”²⁷ .

²² Fournier, J. (1998), “Governance and European Integration — Reliable Public Administration”, *SIGMA Papers* nr.23, “Preparing public administrations for the European Administrative Space”, pp.119-135.

²³ Heidbreder, E. G. (2010), “Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration”, EGPA Conference 8-10 September 2010, Toulouse, pág: 2.

²⁴ Hofmann, H. and Türk, A., (2006), “An introduction to EU administrative governance”, in Hofmann, H., Türk, A. (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited/Inc., pág: 1.

²⁵ Idem, pág: 1.

²⁶ Idem, pág: 2.

²⁷ Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration” , *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 04(521), pág:46.

En su intento de conceptualizar un modelo europeo de la administración pública, los mismos autores ²⁸ proporcionan una visión clara y concisa sobre las características del sistema administrativo europeo, señalando: a) "la falta de una delimitación convenida de competencias y poderes" entre los niveles nacionales y la UE; b) la "fluidez" de la UE, en el sentido de la falta de una visión común sobre la base legítima de una futura Europa; c) "la fragmentación institucional", dado que las competencias legislativas y ejecutivas son ejercidas por las instituciones más europeas, así como por los Estados miembros; d) "la complejidad del proceso político de la UE", una consecuencia del hecho de que la toma de decisión en la UE implica múltiples actores, además de los Estados miembros; entre ellos mencionamos las instituciones de la UE y otras agencias europeas, representantes regionales, autoridades locales y grupos de presión y e) "la sectorización" que muestra una específica lógica para la construcción de la UE, que implica la necesidad de una amplia distinción que debe hacerse entre las cuestiones constitucionales, como las negociaciones de tratados, la reforma institucional, la ampliación y la política habitual de regulación, con carácter distributivo o redistributivo.

En conclusión, el Espacio Administrativo Europeo "is a metaphor with practical implications for Member States and embodying, *inter alia*, administrative law principles as a set of criteria to be applied by candidate countries in their efforts to attain the administrative capacity required for EU Membership".²⁹

²⁸ Idem, pág:41.

²⁹ SIGMA (1999), "European Principles for Public Administration", *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

Bibliografía

Cardona, F. y Bonwitt, B. (2004), “Reformas administrativas en la Europa Central y en la Europa del Este: el Programa SIGMA”, *Working Paper OCDE*.

D’Orta, C. (2003), “What future for the European Administrative Space?”, *EIPA Working Paper*, No. 2003/W/5.

Emurli, A. (2010), “What does it mean public administration reforms for the EU integration”, *Analytical Journal*, Vol.3, Issue 1.

European Principles for Public Administration. SIGMA-OECD: Paris, France, 1999; No. 27.

Fournier, J. (1998), “Governance and European Integration — Reliable Public Administration”, *SIGMA Papers* nr.23, “Preparing public administrations for the European Administrative Space”, pp.119-135.

Goetz, K. H. (2001), “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?” in: Goetz, Klaus H./Hix, Simon (Eds.): *Europeanised Politics? European Integration and National Systems*, London, 211-231.

Goetz, K. H. (2006), “Temporality and the European Administrative Space”, CONNEX Thematic Conference „Towards a European Administrative Space”, London, <http://www.mzes.uni-monnheim>.

Heidbreder, E. G. (2010), “Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration”, EGPA Conference 8-10 September 2010, Toulouse.

Hofmann, H. (2008), “Mapping the European administrative space”, *West European Politics*, 31: 4, pp. 662-676.

Hofmann, H. and Türk, A., (2006), “An introduction to EU administrative governance”, in Hofmann, H., Türk, A. (eds.), *EU Administrative Governance*, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing Limited/Inc., pp. 1-10.

Matei, A. and Matei, L. (2008), “Globalization and Europeanization. A Projection on a European Model of Public Administration”, *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 04(521), pp. 33-52.

Matei, A. and Matei, L. (2010), “European administration. Normative fundamentals and systemic models”, <http://ssrn.com/abstract=1651782>.

Matei, A., Matei, L. and Iancu, D. C. (2011), “Socio-Statistical Research on the Internalization of European Administrative Space Principles in the Romanian Public Administration,” *Administrative Sciences*, 1, pp: 45-55, www.mdpi.com/journal/admsci.

Nizzo, C. (2001), “National public administration and European integration”, *Sigma Paper*, OECD.

OECD (1998), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, *Sigma Papers*, No. 23, OECD Publishing.

Olsen, J. (2003), “Towards a European Administrative Space?”, *Journal of European Public Policy*, 10: 4, 506-531.

Page, E. and Wouters, L. (1995), “The Europeanization of the National Bureaucracies?”, in Jon, Pierre (ed.), *Bureaucracy in the Modern State*, Elgar Publishing, pp. 185-204.

Pollak, J., Riekman, S.P. and Puntcher, S. (2008), “European administration: Centralisation and fragmentation as means of polity-building?” *West European Politics*, 1743-9655, Vol. 31, Issue 4, pp: 771 – 788.

SIGMA Papers, No. 23 (1999), “Preparing Public Administrations for the European Administrative Space”, OECD, Paris.

SIGMA (1999), “European Principles for Public Administration”, *SIGMA Papers* no.27, Paris, OECD.

Página web:

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581, consultada el 15 de febrero de 2013.